

MOLDOVA ZSÓFIA – VIG DÁVID

A szabálysértési elzárás végrehajtási tapasztalatai az empirikus adatok tükrében

A 2012. évi II. törvény (Szabs.tv.) lényeges hatással volt a szabálysértési jog fejlődésére. „*Mindent összevetve a szabályozás következtében a szabálysértési jog jogon belüli átpozicionálása figyelhető meg, önmagukban és együttesen is kérdéseket felvető megoldásokkal*” – írta Nagy Marianna 2012-ben az új Szabs.tv.-ről.¹ A már öt éve hatályban lévő új Szabs.tv. végrehajtásának a gyakorlata igazolt számos, a kodifikáció során, valamint a törvény elfogadása után megfogalmazott kritikát.

A BM bünygyi statisztikai rendszer adatai alapján a Szabs.tv. hatályának öt éve alatt 4 564 041 normasértést bíráltak el a hatóságok jogerősen, ebből 4 164 508 eljárás végződött marasztalással. „*A Szabs.tv. módosításáról általánosságban elmondható, hogy a szabálysértési jog szankciórendszere radikális módon szigorodott az új törvény hatálybalépésével. Emelkedett a hatóságok által kiszabható pénz- és helyszíni bírságok összege, jelentősen bővült az elzárással is sújtható szabálysértések köre, megjelent az ún. fixbírság jogintézménye valamint a kiszabott pénzbírság végrehajtására vonatkozó szabályok módosításával a pénzbírság adók módjára már nem hajtható be, ehelyett közérdekű munkára vagy elzárásra változtatható át.*”² Ennek megfelelően több mint négymillió szankciót alkalmazott öt év alatt a hatóság, ezek döntő többsége helyszíni bírság, valamint pénzbírság volt. Ugyanakkor – erősen hullámzóan – az elzárás alkalmazására is sor került. Ebből a szempontból különösen 2013 és 2014 volt kiemelkedő, mert az előbbi évben 17 808, majd 2014-ben 28 740 esetben szabtak ki elzárást. Jelentős csökkenés következett az időszak végére (2016-ban) 1883 esetben szabtak ki elzárást, ez az összes szankció 0,25 százaléka. A trend 2017 első négy hónapjában tovább folytatódott.³ Ez azonban 2016-ban még mindig 21 304 napnyi elzárást jelen-

¹ Nagy Marianna: Quo vadis Domine? Elmékedések a szabálysértések helyéről a 2012. évi szabálysértési törvény kapcsán. Jogtudományi Közlöny, 2012. május, 217–226. o.

² Belcsák Róbert: Lassú evezőcsapásokkal a kihágási büntetőjog felé, avagy gondolatok az új szabálysértési törvényhez. Kodifikáció és közigazgatás, 2013/1., 23–34. o.

³ <https://bsr.bm.hu/SitePages/ExcelMegtekinto.aspx?ExcelName=https%3a%2f%2fbsr.bm.hu%2fSzabalysertersek%2fKiszabott+szankciok.xlsx>

tett. Növekedett azonban az egy elzárás átlagos időtartama is nyolc napról (2012) 11,3 napra (2016).⁴ Jelentős továbbá az elzárásra átváltoztatott szankciók száma is: 2016-ban további 6864 szankciót változtattak át elzárásra, ennek legnagyobb része (5391 eset) pénzbírságról történt. 2015-ben 7318, 2016-ban 7977 ember töltött szabálysértési elzárást, ezek közül 2015-ben 2080, 2016-ban 1982 személy töltött csupán egy napot elzárásban.⁵

A felvetődő kodifikációs, jogalkalmazási és alapjogi problémák alapján szükségesnek tartottuk megvizsgálni a szabálysértési eljárásban kiszabható legsúlyosabb szankció, az elzárás jogalkalmazási gyakorlatát, különös tekintettel a végrehajtási gyakorlatra. Bár a 2013–2014-es évek nagy „hulláma” után úgy tűnik, hogy a jogalkalmazás jelenleg kevésbé alkalmazza az elzárást szankcióként, az elzárás végrehajtása mégis izgalmas elméleti és gyakorlati kérdéseket vet fel.

A jelen tanulmány alapjául szolgáló empirikus kutatás adatgyűjtésében két módszert alkalmaztunk. Egyrészt fókuszcsoporthoz tartozó interjúkat készítettünk büntetés-végrehajtási dolgozókkal, hogy a végrehajtási gyakorlathoz „legközelebb” lévő szakértőktől gyűjtsünk adatot az elzárás végrehajtásáról. Másrészt másodelemzésnek vetettük alá a Magyar Helsinki Bizottság börtönmegfigyelő programjának adatait, amelyek az elzárással szankcionált személyek eljárással és végrehajtással kapcsolatos tapasztalataiba, valamint attitűdjébe kínáltak bepillantást. A kutatás empirikus része 2015 márciusa és 2016 decembere között zajlott.

A szabálysértési elzárásra vonatkozó joganyag változása

A Szabs.tv. módosításáról általánosságban elmondható, hogy a szabálysértési jog szankciórendszere jelentősen szigorodott az új törvény hatálybalépésével. Jelen tanulmány szempontjából a legfontosabb változások a következők. A Szabs.tv. értelmében minden szabálysértés miatt kiszabható elzárás, ha az eljárás alá vontat a szabálysértés elkövetését megelőző hat hónapon belül szabálysértés elkövetése miatt legalább két ízben jogerősen elmarasztalták. A Szabs.tv. lehetővé tette a halmazati büntetést, illetve különös szabályokat vezetett be az ismételt elkövetésre vonatkozóan.⁶ A büntetési tételek növeked-

⁴ <https://bsr.bm.hu/SitePages/ExcelMegtekinto.aspx?ExcelName=https%3a%2f%2fbsr.bm.hu%2fSzabalsertesek%2fSzankciok+részletezve.xlsx>

⁵ BVOP-adatszolgáltatás, 2017. június 28.

⁶ Szabs.tv. II. fejezet, 15. pontban foglalt cím.

tek, a korábbi mérlegelés helyett egységesen napi ötezer forinttal kell számolni a pénzbírság átváltoztatása esetén.⁷

A Szabs.tv. – a korábbi szabályozáshoz hasonlóan – egyes csoportok (fogyatékossgal élők, kórházi fekvőbetegek, a várandósság negyedik hónapját elérő nők, a tizennégy évesnél fiatalabb gyerekeket egyedül nevelő szülők, valamint a fogyatékos, vagy folyamatos ápolást, felügyeletet, gondozást igénylő hozzátartozójáról egyedül gondoskodó személyek)⁸ esetében kizárja a közérdekűmunka-végzést és az elzárás lehetőségét, változás azonban, hogy a törvény viszont esetükben a velük szemben kiszabott és meg nem fizetett pénzbírság, valamint helyszíni bírság adók módjára történő behajtását írja elő, illetve a tizennégy évesnél fiatalabb gyermekét egyedül nevelő szülő, valamint a fogyatékos, vagy folyamatos ápolást, felügyeletet, gondozást igénylő hozzátartozójáról egyedül gondoskodók esetében a pénzbírság, valamint a helyszíni bírság közérdekű munkával történő megváltásának lehetőségét is biztosítja. Fontos változás továbbá, hogy a Szabs.tv. bővítette a helyszíni bírság kiszabására jogosultak körét, a rendőrség jogosultságot kapott valamennyi szabálysértés elkövetésének tényét megállapító helyszíni bírság kiszabására. A Szabs.tv. továbbá fenntartotta a fiatakorúak esetében az elzárás és a pénzbüntetés elzárásra változtatásának, valamint a szabálysértési őrizet elrendelésének lehetőségét is.

Fontos itt megemlíteni továbbá, hogy 2016. január 1-jétől bővült a szabálysértési eljárásban alkalmazható körözések köre. A módosítás értelmében a szabálysértési hatóságoknak el kell rendelniük azon elkövetőknek a körözését is, akik a kiszabott, meg nem fizetett pénzbírság, helyszíni bírság, illetve nem teljesített közérdekű munka helyett szabálysértési elzárásra lettek kötelezve, a büntetés-végrehajtási intézetben nem jelentek meg és elővezetni sem lehetett őket.

Alapjogi problémák

Kutatásunk jogszabályelemző fázisában vizsgáltuk, hogy a szabálysértési jogszabályok módosítása érintette-e az eljárás alá vontak alapjogi helyzetét. Eredményeink szerint az új Szabs.tv. több alapjogi problémát vet fel, ezek a következők szerint foglalhatók össze.⁹

⁷ Szabs.tv. 12. §

⁸ Szabs.tv. 10. §

⁹ A Magyar Helsinki Bizottság, a Társaság a Szabadságjogokért, a Szexmunkások Érdekvédelmi Egyesülete és a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda beadványai nyomán négy vizsgálatot indított az alapvető jogok biztosa.

Rugalmatlanok a közérdekű munka végrehajtásával kapcsolatos szabályok. A Szabs.tv.¹⁰ kizárja a fogyatékkal élőket a közérdekű munkából, a tizenhat éven aluliak nem vállalhatnak közérdekű munkát¹¹ (míg a pénzbírság esetükben is átváltoztatható elzárásra, amelyet bv. intézetben kell végrehajtani), ezzel sérül az egyenlő bánásmód követelménye.

A jogállamiság, jogbiztonság és kiszámíthatóság alapelveit sérti, hogy a határidőkkel kapcsolatos szabályozás miatt közérdekű munkára bizonyos esetekben objektíve nincs lehetősége az elkövetőnek.¹² A Szabs.tv. ugyanis a fizetési határidő és a közérdekű munkára való jelentkezés határidejét a határozat jogerőssé válásához köti, de nem szabályozza a meghozataluk napján jogerőssé váló határozatok kézbesítését. Ezért a gyakorlatban előfordul, hogy a határozat írásba foglálásához és a kézbesítéshez szükséges idő meghaladja a közérdekű munka választására nyitva álló határidőt, így az elkövetők nem tudják határidőben önkéntesen megfizetni a bírságot, illetve közérdekű munkára sem tudnak jelentkezni. A közérdekű munka végrehajtásával kapcsolatban további probléma az is, hogy a szabálysértési elzárást töltő fogvatartottak azt nem tudják teljesíteni, a kiszabott pénzbírságot esetükben a gyakorlatban további elzárásra változtatják át.

A szabálysértési őrizet garanciális szabályai hiányosak. A szabálysértési őrizet elrendelésének egyetlen előfeltétele, hogy az eljárás alá vont személyt a cselekmény elkövetésekor tetten érték, tettenérésként értékelve azt az esetet is, amikor a rendőrség a tettest a cselekmény elkövetése után 48 órán belül elfogja. Vagyis szabálysértések miatt őrizetbe lehet venni embereket anélkül, hogy felvetődne az a veszély, hogy megszöknek, vagy például megpróbálják megfélemlíteni a tanúkat. A Szabs.tv. nem szól arról sem, hogy akiket utólag felmentenek, milyen kártalanításra tarthatnak igényt. A Szabs.tv. lehetővé teszi a hatóság számára a szabálysértési őrizet akár tíz napig való fenntartását, a felelősséget megállapító jogerős határozat hiányában is. Álláspontunk szerint a szabályozás sérti az arányosság elvét és követelményét.

A szabálysértési eljárásban hiányoznak eljárási garanciák. Hiányzik például a kötelező védelem intézménye, tág a köre a meghallgatás nélküli, iratok alapján történő határozathozatalnak. Ezzel álláspontunk szerint sérül a tisztességes eljáráshoz való jog követelménye.

Egyes szabálysértési tényállások is felvetnek alapjogi problémákat. Kiemelkedő bírságot szabhatnak ki annak, aki rőzsét gyűjt a családjának. A hul-

¹⁰ Szabs.tv. 142. § (2) bekezdés a)

¹¹ Szabs.tv. 27. § (5) bekezdés

¹² Szabs.tv. 138. § (1) a); 141. § (1) bekezdés

lott fa gyűjtése bárhol és bármilyen mennyiségben tulajdon elleni szabálysértés, ami a kiemelt kihágások közé tartozik, és elzárással is büntethető. Álláspontunk szerint a rőzsegyűjtés teljes tilalma és a szabálysértési törvényben kiemelt szabálysértésként való kezelése felveti az egyenlő bánásmód követelményének sérelmét, mert a legalacsonyabb státusúakat, a szegényeket, köztük rengeteg roma nemzetiséghez tartozót hoz lényegesen nagyobb hátrányba, mint másokat.

Szankcióalkalmazás a szabálysértési eljárásban

Az 1. számú táblázat tartalmazza a szabálysértési eljárások és alkalmazott szankciók egyes adatait a BM bűnügyi statisztikai rendszer adatai alapján.

1. számú táblázat

A szabálysértési eljárások és alkalmazott szankciók egyes adatai (2012–2017)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017. I–IV.
Jogerősen elbírált normasértések száma	625 147	1 029 087	1 021 473	866 315	845 413	176 606
Marasztalással záruló eljárások	598 118	927 109	925 544	773 927	776 986	171 824
Tényleges elkövetők száma	433 881	695 190	697 907	583 206	591 158	171 474
Jogerősen kiszabott szankciók	532 993	896 517	914 395	741 885	756 465	193 284
Jogerősen kiszabott elzárás	4 858	17 808	28 740	5 391	1 883	235
Elzárásra átváltoztatás	2 065	41 499	36 452	9 313	6 464	566

2016-ban megközelítőleg 777 ezer marasztalással záruló szabálysértési eljárás zajlott Magyarországon, és a hatóságok 591 ezer elkövetővel szemben 756 ezer szankciót szabtak ki. Bár ezek a számok némiképp alacsonyabbak, mint 2013-ban és 2014-ben, mégis jelentős számú normasértést bírálnak el szabálysértési eljárásban. Összehasonlításképpen: 2016-ban 398 526 büntetőeljárás indult, 162 922 ügyben történt vádemelés. 2015-ben 399 387 büntetőeljárás indult, 135 250 jutott el a vádemelésig¹³; 79 956 vádlott közül 76 394-et ítélték el a bíróságok (9742-t végrehajtandó szabadságvesztésre, 16 697-et felfüggesztett szabadságvesztésre és 938-at elzárásra).¹⁴

A vizsgált időszakban a kiszabott szabálysértési szankciók alakulása hülámzó volt (lásd 1. számú táblázat). A Szabs.tv. hatálybalépésének évében ha-

¹³ <https://bsr.bm.hu/SitePages/ExcelMegtekinto.aspx?ExcelName=https%3a%2f%2fbsr.bm.hu%2fBuntetoeljarasiAdatok%2fEljarasi+adatok.xlsx>

¹⁴ A büntetőbíróság előtti ügyészi tevékenység főbb adatai I. A 2015. évi tevékenység. Legfőbb Ügyész-ség, Budapest, 54–56., 62–63. o.

vi átlagban 62 822 szankciót alkalmaztak, ez 2013-ban 74 709, 2014-ben 76 199 volt (összesen 914 395 szankció éves szinten). 2015-re ez a szám 61 823-ra csökkent, majd ezen a szinten stabilizálódott (2016: 63 048), 2017 első négy hónapjában további csökkenésnek indult (48 321). A szankciók közül a leggyakrabban alkalmazott a helyszíni bírság és a pénzbírság. Ezek az összes szankció 74, illetve 17 százalékát teszik ki.

Ehhez képest ritkán alkalmazott szankció a kitiltás (2016-ban hét esetben szabták ki), az elkobzás (522 eset). Figyelmeztetést közel ötvenezer esetben alkalmazott a hatóság, ez az összes szankció kevesebb mint hét százaléka. A próbaidőre felfüggesztett elzárás lassan „gyökeresedik meg” a joggyakorlatban: 2016-ban három, 2017 első négy hónapjában már hét esetben szabták ki.

Az elzárás alkalmazásának csúcspontja 2014-ben volt: ekkor 28 740 esetben alkalmazták szankcióként az elzárást, ez összesen 236 958 nap elzárást jelentett az átváltoztatott elzárásokon kívül. További 36 452 esetben került ugyanis sor ebben az évben átváltoztatásra. 2014 után jelentősen csökkent a kiszabott elzárások száma: 2015-ben 5391-re, majd 2016-ban 1883-ra. Az elzárásra átváltoztatások száma is csökkent a jelzett években: előbb 9313-ra, majd 6864-re. Kedvező változás a szabálysértési elzárások számának csökkenése mellett az is, hogy míg 2014-ben az összes szankció nagyjából négy százalékát változtatták át elzárásra, 2016-ra ez az arány egy százalék alá csökkent. Az átlagos elzárás hossza ugyanakkor nyolcra tizenegy napra nőtt. A statisztikák elemzésekor szembejött, hogy 2015-ben már nem szabtak ki elzárást az óvodai, illetve iskolai nevelés rendjét veszélyeztető szabálysértések miatt (2014-ben 47, 2013-ban 35 ilyen eset volt). A legtöbb elzárást a közlekedési szabályok megsértőire szabták ki. Jelentős eltérések mutatkoznak ugyanakkor az elzárások átlagos időtartamában. Tiltott kéjelgés miatt 2016-ban 127 esetben szabtak ki elzárást és az átlagos időtartam 15,9 nap volt. Tulajdon elleni szabálysértés (lopás, sikkasztás, orgazdaság, jogtalan el-sajátítás) ügyében 394 esetben volt a szankció elzárás, átlagos időtartama 9,8 nap volt 2016-ban. Közúti közlekedés kisebb fokú megsértése esetén az átlagos elzárási időtartam 5,8 nap (239 eset). Leszólítással történő koldulás esetén húsz napnál hosszabb az átlagos elzárás (17 eset).¹⁵

A járásbíróságok 2013-ban 374 430, 2014-ben 362 994, illetve 2015-ben 374 430 esetben jártak el szabálysértési, nemperes ügyekben. 2014. január 1-jétől a pénzbírság, illetve a helyszíni bírság szabálysértési elzárásra való átváltoztatása nemperes ügynek számít, így értelemszerűen csökkent a szabály-

¹⁵ <https://bsr.bm.hu/SitePages/ExcelMegtekinto.aspx?ExcelName=https%3a%2f%2fbsr.bm.hu%2fSzabalysertesek%2fSzankciok+részletezve.xlsx>

2. számú táblázat
Jogerősen kiszabott szankciók száma és aránya (2012–2017)

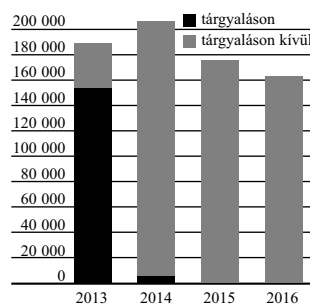
	2012	2013	2014	2015	2016	2017. I–IV.
Elkobzás	72	241	664	450	522	675
Elzárás	4 858	17 808	28 740	5 391	1 883	235
Figyelmeztetés	21 869	49 699	57 085	51 187	49 791	10 347
Próbaidőre felfüggesztett elzárás	0	0	0	0	3	7
Helyszíni bírság	452 271	689 511	667 000	548 136	558 869	150 510
Járművezetéstől eltiltás	2 590	7 233	10 265	11 300	13 855	3 129
Kitiltás	2	0	6	9	7	1
Közérdekű munka	582	2 428	2 513	1 923	1 776	155
Pénzbírság	50 749	129 597	148 122	123 489	129 759	28 225
Összesen	532 993	896 517	914 395	741 885	756 465	193 284

Forrás: BM bünyügyi statisztikai rendszer

sértési perek száma és nőtt az egyszerűbb megítélésű szabálysértési nemperes ügyeké: 214 655-ről 242 244-re.

A pénzbírság, helyszíni bírság, közérdekű munka elzárásra történő átváltoztatásával kapcsolatos eljárások, illetve befejezett ügyek száma az utóbbi években valamelyest csökkent: 2013-ban 189 817 eljárást fejezett be a bíróság, 2014-ben 206 082-t, 2015-ben 174 899-et, míg 2016-ban 162 244-et. Az 1. számú ábrán egyértelműen látszik, hogy a tárgyaláson elbírált ügyek száma jelentősen csökkent (2013-ban még 152 506 ilyen ügy volt, 2016-ban már csak 1059).

1. számú ábra
A tárgyaláson befejezett ügyek aránya (2013–2016)



Végrehajtási tapasztalatok

Módszertan

A tanulmány alapjául szolgáló kutatás kérdése arra irányult, hogy megértsük a szabálysértési eljárások és az alkalmazott szankciók egyes adatait, illetve hogy mi jellemző az elzárás végrehajtási tapasztalataira, hogyan vélekednek a végrehajtásról az abban érintett elzárt személyek, valamint a büntetés-végrehajtásban dolgozók.

A kutatásban vegyes módszertant alkalmaztunk, amelynek két pillére a büntetés-végrehajtási intézetek dolgozóival készített fókuszcsoportos vizsgálat, valamint az elzárást töltők végrehajtási körülményeivel foglalkozó szervezetek monitoringlátogatási jegyzőkönyveinek másodelemzése volt.

A fókuszcsoportos beszélgetést három országos büntetés-végrehajtási intézet dolgozóival (kilenc személy) végeztük. A fókuszcsoportos beszélgetésre a személyi állomány vezető beosztású, valamint körleten szolgálatot teljesítő tagját is meghívtuk, így azon osztályvezető-helyettes, reintegrációs tiszt, körletfelügyelő és szociális előadó is részt vett. A beszélgetések témája egyfelől a szabálysértésekre vonatkozó jogszabályi környezet volt, másfelől a jogalkalmazói gyakorlat és attitűdök, különös tekintettel a sérülékeny csoportokat (romák, szexmunkások és hajléktalanok) érintő tényállásokra és helyzetükre az eljárás és a szabálysértési elzárás során. A fókuszcsoportos beszélgetés egy csoportos interjúk módszer, amelyet lazán strukturált vezérfonal alapján egy moderátor vezet. A beszélgetések egy előre elkészített és a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága által elfogadott tematika alapján készültek, amelyeket a projektben együttműködő civil szervezetek: a Magyar Helsinki Bizottság, a Társaság a Szabadságjogokért, a Nemzeti Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda, az Utcajogász és a Szexmunkások Érdekvédelmi Egyesülete munkatársai állítottak össze. A fókuszcsoport módszer lényege, hogy a személyes attitűdök, tapasztalatok megosztására dinamikus módon kerül sor. Tanúi lehetünk az egyeztetésnek, vitának és a csoportban való véleményformálódásnak. E kvalitatív módszer alkalmas a vizsgált jelenség, az azzal kapcsolatos attitűdök és vélemények skálájának a feltárására, valamint az összefüggések magyarázatára, mindamelllett az eredmények nem feltétlenül reprezentálják az összes hasonló beosztású büntetés-végrehajtási dolgozó véleményét, így e módszer kvantitatív adatelemzésre és az egész sokaságra érvényes, reprezentatív megállapítások megfogalmazására nem alkalmas.¹⁶

A Magyar Helsinki Bizottság börtönlátogatási tevékenységének jelentései közül több foglalkozik az elzárást töltők helyzetével. A bizottság munkatársai 2013 júniusában a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet fiatalkorúak végrehajtását végző objektumában, 2015 márciusában a Közép-dunántúli Országos Büntetés-végrehajtási Intézetben, 2015 májusában a Hajdú-Bihar Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben, 2015 júniusában az Állampusztai Országos Büntetés-végrehajtási Intézetben, 2016 januárjában a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben, 2016 augusztusában a Fiataikorúak Büntetés-végrehajtási Intézetében tettek látogatást. Az erről készült jelentések részletesen foglalkoznak az elzárást töltő fogvatartottak helyzetével.¹⁷ A kutatás körébe bevontuk az Európa Tanács Kínzás Elleni Bizottsága, valamint az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának OPCAT főosztálya által készített jelentéseket is, ezek azonban nem tartalmaztak az elzárást töltők helyzetével kapcsolatos részletes információkat.

A státuskriminalizáció és a büntetés-végrehajtás feladatának konfliktusa

Az empirikus adatok alapján megállapítható, hogy a Szabs.tv.-ben szabályozottak olyan tényállások is, amelyek bármely állampolgár által elkövethető magatartásokat minősítenek normasértéssé ugyan, a gyakorlatban azonban egy-egy társadalmi csoporthoz köthető magatartásokat tiltanak, így ez a társadalmi státus kriminalizációjaként is értelmezhető. A büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (Bvtv.) szerint „a büntetés-végrehajtás feladata a büntetési célok érvényesítése a büntetés, illetve az intézkedés végrehajtásán keresztül, azzal a célkitűzéssel, hogy a végrehajtás során az egyéniesítés szempontjait biztosítani kell annak érdekében, hogy az megfelelően szolgálja az egyéni megelőzési célok elérését”¹⁸. A büntetés célja a Btk. szerint „a társadalom védelme érdekében annak megelőzése, hogy akár az elkövető, akár más bűncselekményt kövessen el”¹⁹. Az empirikus adatok azt bizonyítják, hogy azokban az esetekben, ahol a társadalmi státushoz (például vagyoni helyzet) kapcsolódik a szabálysértési tényállás, ott a szankció sokszor nem képes megfelelni a büntetés céljának.

¹⁶ A fókuszcsoporthoz tartozó beszélgetést Szegő Dóra, a Foresee Kutatócsoport szociológusa végezte.

¹⁷ A jelentések elérhetők: <http://www.helsinki.hu/jelentesek-a-buntetes-vegrehajitasi-intezetekben-tett-latogatasokrol/>

¹⁸ Bvtv. I. § (1)

¹⁹ Btk. 79. §

Az elrettentésre építő büntetési elméletek szerint a racionális döntés elmélete alapján a szankció azért éri el célját, mert a jövőbeni jogsértők tartanak az elkerülhetetlen, időszerű és a cselekménnyel elért előnynél nagyobb kért okozó szankciótól.²⁰ Ez egyedi és általános szinten ugyanazért látszik nem hatékonyak: a tiltott prostitúciót, a közterületen való életvitelszerű tartózkodást vagy a guberálást jellemzően nem szabad akaratukból választják a normasértők, hanem társadalmi státusuk „kényszeríti” őket erre. A fogvatartottak reszocializációját előtérbe helyező megközelítések feltételezése, hogy a büntetés-végrehajtás keretei között lehetőség van a bűnözés társadalmi okainak kezelésére. Ez a szabálysértési elzárást töltők vonatkozásában azért tűnik hibás feltételezésnek, mert a szankció időtartama miatt szinte kizárt az érdemi, individualizált kezelés, és a büntetés-végrehajtási szervezetrendszernek nem is lehet feladata a szociális területre tartozó társadalmi problémák kezelése.

Számos olyan magatartáshoz kapcsolnak kemény jogkövetkezményeket a jogszabályok, amelyek kifejezetten a legszegényebbeket sújtják: a Szabs.tv., illetve az önkormányzati rendeletek több olyan magatartást kriminalizálnak, amelyek a társadalomra nem vagy csekély mértékben veszélyesek és amelyek társadalmi státushoz kapcsolódnak. Ilyenek például az önkényes beköltözés²¹, a koldulás²², az életvitelszerűen közterületen tartózkodás szabályainak megsértése²³, valamint a tulajdon elleni szabálysértés egyes esetei (lomtalanítás, kukázás²⁴).

Az említett szabálysértéseket elkövetők jelentős része esetében tendenciózusan csekély az esélye, hogy megfizetik a rájuk kirótt pénzbírságot, így ők azok, akiknek a pénzbírságát nagyobb eséllyel átváltoztatják elzárásra, és napokra, hetekre, akár több mint egy évre büntetés-végrehajtási intézetbe kerülnek. A monitoringjelentések adatai alapján a szabálysértési elzárást töltők jelentős része rossz egészségi állapotú, nehéz sorsú, deprivált státusú ember. Jellemzően nincstelen, rossz egészségi (és gyakran mentális) állapotú, gyenge érdekérvényesítő képességű emberek kerülnek szabálysértési elzárásba, mert nem tudták kifizetni a rájuk – sokszor pont a szegénységükből adódó magatartás, például koldulás miatt – kiszabott bírságot.²⁵

20 Julian Roberts – Andrew Ashworth: Principled Sentencing. Readings on Theory and Policy. Hart, Oxford, 2009, p. 40.

21 Szabs.tv. 167. §

22 Szabs.tv. 185. §

23 Szabs.tv. 179/A §

24 Lásd például Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló 7/2013. (III. 4.) önkormányzati rendelete 15. §-át.

A Magyar Helsinki Bizottság monitoringjelentései is az előbbieket támasztják alá. A bizottság munkatársai 2015 márciusában tettek látogatást a Közép-dunántúli Országos Büntetés-végrehajtási Intézetben, akkor 26 ember töltötte ott szabálysértési elzárását, többségük a kiszabott pénzbírságot nem tudta megfizetni. Volt olyan, aki egy rúd szálámit lopott ezerháromszáz forint értékben, volt, aki megszegte a kamionokra vonatkozó súlykorlátozást, sokaknak a biciklijük nem volt megfelelően felszerelve, például hiányzott róla a prizma, és nem tudták befizetni a harmincezer forint pénzbírságot. Egyikük azt mondta a megfigyelőknek: „*Kifizettem volna, de nem veszem el a családtól.*” Egy idős fogvatartott falopásért negyvenezer forint helyszíni bírságot kapott, és volt, akire közlekedési szabálysértések (nem volt bekötve, nem volt lámpa a biciklijén) miatt több eljárásban megközelítőleg négyszázezer forint bírságot szabtak ki, ezt nyolcvan nap elzárásra változtatták át. Akadt olyan is, aki különböző közlekedési szabálysértésekért (például szabálytalanul ment át az úttesten) összesen százhusz napot tölt szabálysértési elzárásban. Az Állampusztai Országos Büntetés-végrehajtási Intézetben 2015 júniusában tett látogatás jelentése szerint az intézetben tizenöten töltötték szabálysértési elzárásukat közúti közlekedési szabálysértés miatt, tizenhároman koldulás, heten jogosítvány nélküli vezetés, öten köztisztasági szabályok megsértése és további öten tulajdon elleni szabálysértés miatt. Ezen kívül volt még parkolóban étkezés és kötelező tartozék hiánya miatt elzárt ember is. A „közúti közlekedési szabálysértés” gyalogosként és biciklivel elkövetett szabálysértéseket is takar, ahogy a kötelező tartozék hiánya a bicikli kötelező felszerelésének hiányával kapcsolatos, míg a köztisztasági szabálysértés miatt tipikusan hajléktalanokat bírságnak, ahogy értelemszerűen koldulásért is. Mindez alátámasztja azt az állítást, hogy a szabálysértési elzárást töltők jelentős része mélyszegénységben él.

A szabálysértési elzárást töltő fogvatartottak egészségi állapota rendszerint rossz, a monitoringlátogatások során előfordult tbc és más, súlyos, azonnali kezelést igénylő betegség is. Egyszeri, de súlyos problémát mutatnak azok a beszámolók, amelyekben olyan fogvatartott szerepelt, akinek a hajléktalanként az utcán töltött évek alatt elfagyott lába, vagy aki többszörösen átütéses rákbeteg, vagy súlyos pszichiátriai problémákkal küszködő, szabálysértési elzárást töltő emberről volt szó.²⁶ A büntetés-végrehajtási intézetek a jogszabályi előírásoknak megfelelően, az ön- vagy közveszélyes, pszichiátri-

²⁶ A Magyar Helsinki Bizottság jelentése az Állampusztai Országos Büntetés-végrehajtási Intézetben 2015. június 8-án tett látogatásról, 4. o.
http://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/MHB_jelentes_Allampuszta_2015.pdf

ai problémával küszködőket egyszemélyes zárkában helyezik el, illetve ha ez sem jelent megoldást, átszállítják az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézetbe. Azt gondoljuk, hogy ezekkel a fogvatartottakkal nem a büntetés-végrehajtásnak lenne feladata foglalkozni, hanem a hazai pszichiátriai ellátórendszernek. Értelmetlen és szükségtelen a túlszűfolt intézetekben elhelyezni a pszichoszociális problémákkal küszködő szabálysértőket, ezzel aránytalan terhet róva a büntetés-végrehajtásra.

Ezzel részben összefüggő probléma a fogyatékossgal élők elzárása. A szabálysértési törvény szerint nincs helye szabálysértési elzárásnak, ha az eljárás alá vont személy a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.) szerinti fogyatékos személy. A Fot. értelmében fogyatékos az a személy, aki tartósan vagy véglegesen olyan érzékszervi, kommunikációs, fizikai, értelmi, pszichoszociális károsodással – illetve ezek bármilyen halmozódásával – él, amely a környezeti, társadalmi és egyéb jelentős akadályokkal kölcsönhatásban a hatékony és másokkal egyenlő társadalmi részvételt korlátozza vagy gátolja, vagyis a fogyatékossgal definícióját a nemzetközi egyezményekkel összhangban tágran értelmezi. A jelentések adatai alapján valószínűsíthető, hogy a fogva tartott személyek egy része ebbe a kategóriába tartozik, velük szemben nem lehetett volna elrendelni szabálysértési elzárást, illetve meg kellett volna tagadni a befogadásukat. Úgy tűnik, hogy nincs, illetve nem megfelelően működik a rendszerben az a mechanizmus, amely alkalmas lenne a fogyatékossgal élő emberek kiszűrésére. A fogyatékos személy távollétében meghozott döntés esetében nem is derült ki a bíróság számára a fogyatékossgal. A problémát árnyalja, hogy amennyiben például egy pénzbírság meg nem fizetése miatt kiszabott elzárás nem hajtható végre, a bírság adók módjára behajtható, és a látogatások tapasztalatai szerint van olyan, akár fogyatékossgal élő szabálysértő, aki szívesebben „leüli” a büntetést, mint hogy befizesse. Ez is aránytalan terhet ró a büntetés-végrehajtásra.

Egy 2014-es jelentés adatai szerint az elzárást töltő nők jelentős része tiltott prostitúció miatt került Mélykútra. Nem minden esetben tiltott prostitúció miatt marasztalták el őket, előfordult, hogy köztisztasági szabálysértés (például csikk vagy zsebkendő eldobása), vagy közúti szabálysértés (például láthatósági mellény nem viselése, úttestre kilépés) miatt szabtak ki pénzbírságot rájuk, akár egy nap többet is.²⁷

²⁶ Lásd a Magyar Helsinki Bizottság monitoringjelentéseit: <http://www.helsinki.hu/jelentesek-a-buntetes-vegrehajitasi-intezetekben-tett-latogatasokrol/>

2013. október 15. után (ekkortól lett ismét szabálysértés Magyarországon az „életvitelszerű közterületen tartózkodás”) havi rendszerességgel közzéteszik a közterületi hajléktalanság miatt indított szabálysértési eljárások számát, területi bontásban.²⁸ Az adatokból kitűnik, hogy legalább 502 szabálysértési eljárás indult hajléktalan emberek ellen csak azért, mert nincsen otthonuk. (Budapesten 2014-ben csak októberben és novemberben 215 ember ellen indult eljárás), ez a szám azonban jelentősen csökkent, 2016. január 1. és október 30. között 26 alkalommal indult eljárás (19 alkalommal Budapesten, hétszer vidéken), 2016 novemberétől 2017 áprilisáig ugyanakkor nem indult eljárás életvitelszerű közterületen tartózkodás miatt. A jelentések adatai szerint nagyon magas volt a hajléktalan szabálysértők aránya az elzárást töltők között. Hajléktalan emberekkel szemben nemcsak életvitelszerű közterületen tartózkodás, hanem köztisztasági szabálysértés vagy koldulás miatt is nagyszámú eljárás indult és végződött elzárással.

A büntetés-végrehajtásban dolgozó reintegrációs tisztek a nevelési és reintegrációs célokat tartják problémásnak az elzárásban. Az elzárások jelentős része szerintük is hátrányos társadalmi helyzete miatt kerül az intézetbe. A társadalomba való hatékony reintegrációra lenne szükségük. A törvényben meghatározott reintegrációs feladatokat azonban néhány hetes vagy hónapos időtartam alatt szinte lehetetlen teljesíteni. Az elzárások fogvatartottak esetében különösen igaznak érzik azt az állítást, aminek más kontextusban is gyakran adnak hangot: a feladatuk lényegében kimerül az adminisztrációban.

A büntetés-végrehajtásban dolgozók nagyobb hatást tulajdonítanak az elzárásnak az első alkalommal elzártak esetében, mint a visszaesőknél. Különösen megfigyelhető ez az őrizet kényszerintézkedés esetén. Az első alkalommal elkövetőket megviseli az őrizetbe vétel, ezt leginkább gyorsított eljárásban, bíróság elé állítás esetén tapasztalják. Az esetükben van visszatartó ereje az őrizetnek. Rajtuk sok esetben látszik, hogy nem fognak újra ilyen helyzetbe kerülni. A bv. dolgozói fókuszcsoporthoz résztvevői rendszeres elkövetőknél nem látják sem az őrizet, sem az elzárás visszatartó erejét.

A reintegrációs tisztek körében jellemző vélemény, hogy a fogvatartottak munkába állításának lenne hatékony nevelési és reintegrációs funkciója.

27 A Magyar Helsinki Bizottság jelentése a Pálhalmai Országos Büntetés-végrehajtási Intézetben 2014. június 18-án tett látogatásról.

http://helsinki.hu/wp-content/uploads/HHC_jelentes_Palhalma_2014_vegleges.pdf

28 http://avarosmindenkie.blog.hu/2017/05/09/elektivitszeru_kozteruleten_tartozkodas_miatl_inditott_szabalysertesi_eljarasok_statisztika

Célszerűnek tartanák, ha minden elzárást töltőnek kötelezően dolgoznia kellene, ha nincs ezt kizáró körülmény. Ez segítené a pénzzel nem bíró elzártaakat a hátránykompenzációban: a fennmaradó bírságok kifizetésében és az elzárásbeli körülményeik javításában (kapcsolattartás, étkeztetés). Ahogy az egyik résztvevő fogalmazott: „*Akkor meg tudja venni a kávéját, cigijét. Nem kell a családnak küldeni csomagban, ami a családnak teher.*” Jelen helyzetben a teljes foglalkoztatásra törekvés ellenére sok intézetben nem tudnak a teljes elzárásos populáció számára megfelelő, elvégezhető munkát adni.

A büntetés-végrehajtásban dolgozók megemlítik, hogy a reintegrációs tiszti és börtönpártfogói munka révén az elzáráshoz kapcsolódnak olyan előnyök is, amelyekhez – a szociális ellátórendszer hiányosságai miatt – a sérülékeny csoportok tagjai kint nem jutottak hozzá. Például a szexmunkás fogvatartottnak a börtönpártfogó több alkalommal segített a gyermekük megtalálásában vagy a gyámügyintézésben, a családi kapcsolatok felvételében. A sérülékeny csoportokhoz tartozó emberek szociális segítése azonban ideális esetben nem az intézetek feladata lenne.

A büntetés-végrehajtási dolgozók elmondása alapján az elzárások bármilyen szabadidős és sporttevékenységben részt vehetnek. A szabad levegőzésre jutó időben használhatják a konditermet, jelentkezhetnek rövid idejű tanfolyamokra.

A büntetés-végrehajtásban dolgozók elmondása alapján az elzárásba kerülőkre általánosságban jellemző, hogy munkanélküliek, mélyszegénységben élnek. Azok kerülnek ide, akik nem tudják kifizetni a pénzbírság-büntetést, illetve akiket a legkönnyebb megtalálni és utolérni. A legtöbbjüknek nincs meg a nyolc osztálya. Jóval jellemzőbb a rendőrségi elővezetés, mint az önként jelentkezés, a fogvatartottak nagyjából hetven százalékát elővezetik, csak a legvégső esetben jelentkeznek önszántukból a büntetés-végrehajtási intézetben, abban bíznak, hátha nem találják meg őket.

Többen úgy látják a büntetés-végrehajtás dolgozói közül, hogy az élethelyzetből fakadó szabálysértések esetében az elzárás költségeit jó lenne inkább a szociális ellátórendszer fejlesztésére fordítani, és arra dolgozni ki hatékonyabb megoldásokat, hogy az emberek kikerüljenek ezekből a szabálysértések elkövetését valószínűsítő élethelyzetekből. Egyetértenek abban, hogy valamilyen alternatív (szabadságelvonással nem járó) szankció megfelelőbb lenne ezeknek az élethelyzetből adódó cselekményeknek a szankcionálására. Egyöntetű vélemény, hogy a koldulást, guberálást, az életvitelszerű közterületen tartózkodást, a közterületen való alkoholfogyasz-

tást nem tekintik elzárás szankcióval büntetendőnek a társadalomra való veszélyességük csekély foka miatt.

Az elzárásos fogvatartottakat még a börtönpopulációhoz képest is nehezebb életkörülmények között élő csoportként definiálják a büntetés-végrehajtás dolgozói: „*Akinek egy kis lehetősége is van, az inkább kifizeti a bírságot, mintsem hogy vállalja a börtönkörülményeket. Ezért a legelesettebbek kerülnek be*” (büntetés-végrehajtás, fókuszcsoport).

A szabálysértési elzárásosok jelentős része nem „börtönben edzett”, a börtönkörülményekkel először találkozik. Ők nehezebben viselik a börtönkörülményeket, mint azok a fogvatartottak, akiknek már van börtöntapasztalatuk. Ugyanakkor biztonsági és magatartási szempontból az átlag börtönpopulációnál könnyebben kezelhető csoportnak tekintik őket; a kapcsolattartásukra a levelezés jellemző: szűkös anyagi erőforrásaik miatt jellemzően nem tudnak élni a törvény adta, más fogvatartotti populációhoz képest kiterjedtebb kommunikációs lehetőségekkel, mint a kimaradás, gyakoribb látogatófogadás, telefonálás.

„*Elvannak, elfekszenek. Gyakorlatilag csak vannak. Nincs olyan jellegű munka velük, hogy ezt akarnak azt akarnak, jogokat követelnek*” (büntetés-végrehajtás, osztályvezető-helyettes).

„*[...] csomagot is nagyritkán kapnak. Azért vannak benn, mert nem tudják kifizetni. Ezért csomagot sem tudnak küldeni a hozzátartozók. A levelezés a legjellemzőbb kapcsolattartási formájuk*” (büntetés-végrehajtás, reintegrációs tiszt).

Ebben a csoportban jellemzőbbek a mentális-pszichés problémák, amelyek több munkát adnak a pszichológusnak, mint az átlag börtönpopuláció esetében. Az egészségi állapotuk is rosszabb az átlagosnál. A fókuszcsoportos beszélgetés résztvevői szerint problémát jelent, hogy a Büntetés-végrehajtás Központi Kórháza és az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézet kevésbé „preferálja” az elzárásos fogvatartottakat. A büntetés-végrehajtásban dolgozók véleménye szerint ennek az az oka, hogy – a törvény szerint – ha kórházi ellátásra szorulnak, akkor ki kell engedni őket. Ha ellátásra szoruló problémával átszállítják őket a rabkórházba vagy az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézetbe, az esetek kilencven százalékában az egészségügyi szerv kiengedi őket. Ezért szinte felesleges a szállítás, a vizsgálatok és az ezzel kapcsolatos adminisztráció. (Megjegyezzük, hogy ezt a jogszabályoknak megfelelő gyakorlatnak tartjuk, hiszen a Szabs.tv. értelmében²⁹ fogyatékkal élő emberek esetében nincs helye szabálysértési elzárásnak.) Ezzel együtt

²⁹ Szabs.tv. 10. § a)

is 2015-ben 19, 2016-ban pedig 27 olyan eset volt, amikor a szabálysértési elzárás végrehajtása során az elkövetőt az IMEI-ben helyezték el.³⁰

A büntetés-végrehajtási dolgozók szerint a sok pénzbírságból átváltoztatott, hosszú elzárás bizonyítékot jelent arra, hogy annak nincs visszatartó ereje. Nem tekintik a börtön feladatának, hogy a társadalom peremén élő, nagyon rossz egészségi és pszichés állapotú embereket – itt elsősorban a hajléktalan célcsoportra gondolnak – „megtartsanak”. Ez a kinti szociális ellátórendszer feladata lenne, amit sok esetben, átmenetileg a büntetés-végrehajtási intézetek látnak el. A leghátrányosabb helyzetű elkövetők nem tudják befizetni a bírságokat. Náluk hiányoznak az alapvető létfenntartás feltételei, és nem feltétlenül élik meg büntetésként az elzárást, ahol a kinti életkörülményeiknél kedvezőbb feltételek között lehetnek. Ezért sem tud megvalósulni az elzárás elrettentő funkciója, visszatartó ereje.

A rendszerint pénzbírságból átváltoztatott, hosszú elzárásbüntetések igazolják, hogy a társadalom peremén élő elkövetők esetében nincs visszatartó ereje az elzárásnak. Mind a bírósági titkárok, mind a büntetés-végrehajtás dolgozói egyetértenek abban, hogy olyan cselekményeknél, mint a koldulás, az utcai közterületen tartózkodás, a szemetelés és a kis értékű lopások, a cselekmény súlya és az elkövetés okai erősen megkérdőjelezhetővé teszik az elzárást. A szexmunkások esetében is úgy látják, hogy a szabálysértési elzárás nem oldja meg a problémát. Az élethelyzetből fakadó szabálysértések esetében célszerűbbnek tartanák, ha az elzárás költségeit inkább a szociális ellátórendszer fejlesztésére, az emberek kriminalizáló élethelyzetekből való kiemelésére fordítanák. A rövid tartamú elzárások esetén nem tudnak megvalósulni a nevelési és reintegrációs célok. A nevelő hatású alternatív szankciók erősítését, valamint a fogvatartottak kötelező munkába állítását, az általános foglalkoztatás feltételeinek megteremtését tartanák célszerűnek.

Befogadás, foglalkoztatás, szabadítás

Az empirikus adatok (fókuszcsoporthoz) alapján a büntetés-végrehajtás dolgozói inkább negatívan értékelik a jogszabályváltozás következményeit, amely jelentősen megnövelte az elzárást töltő fogvatartottak létszámát, az ehhez kapcsolódó adminisztrációs és szervezési feladatokat. Mindeközben a jogszabályváltozás következménye egy kiszámíthatatlanul változó elzárásos populáció. A rövid időtartamú elzárások és a szabadulás – gyakran – bizonyta-

³⁰ BVOP-adatszolgáltatás, 2017. június 28.

lan időpontja jelentősen megnehezíti az elzárások elhelyezését és foglalkoztatását a büntetés-végrehajtásban.

A büntetés-végrehajtási dolgozók elmondása alapján az elzárásbüntetések hossza nagyon széles skálán mozog, leginkább a néhány héttől egy hónapig terjedő időszak a jellemző. Ritkán, de előfordul hosszabb tartamú elzárás is. A leghosszabb, egyben letöltött szabálysértési elzárás a gyakorlatukban másfél év volt. Ez több mint száz végrehajtásra váró elzárásbüntetésből tevődött össze. Van, aki visszatérő fogvatartott, de mindig rövid büntetéseket ül, van, akit egy-két napon belül kifizetnek, és szabadul, és van, aki hónapokat tölt benn.

Az elzárások végrehajtása jelentős terhet ró a büntetés-végrehajtásra. Nem ritka, hogy akár négyszáz körüli határozat érkezik meg az egyes intézetekbe egy nap, előfordul, hogy az iratok hibásak, például nem pontosak az elkövető személyi adatai, nem mindig egyértelműek az elévülési és végrehajtási időpontok. A határozatok érkeztetése többszörös adminisztrációs teherrel járhat, amikor faxon, e-mailben és postán is megérkezik a büntetés-végrehajtási intézetbe. Probléma az is, hogy a szabálysértési hatóság többször küldi meg ugyanazt a szabálysértési határozatot, amely így megtévesztő lehet. A nyilvántartási rendszer nem enyhíti a büntetés-végrehajtás adminisztrációs terheit. A szabálysértési elzárás végrehajtásának részletes szabályairól szóló 57/2014. (XII. 5.) BM rendelet értesítési feladatot határoz meg az intézetek számára az elzárás foganatba vételéről, kitöltéséről, illetve – ha az elkövető a pénzbírságot megfizeti – a szabadon bocsátásról.³¹ A jelentések alapján az elküldött értesítések ellenére az intézetekhez nagy számban érkeznek az elzárás letöltésével kapcsolatos tájékoztatási kérelmek.

Számos gyakorlati probléma is felvetődik a szabálysértési elzárás végrehajtása kapcsán. 2017. január 1-je előtt az okozott gondot, hogy ha a rendőr hétvégén „fogta meg” az elzárásra be nem vonulókat, a büntetés-végrehajtásnak az elkövetőket még aznap be kellett fogadnia. A büntetés-végrehajtásnál ügyeleti készenléti szolgálat nincs, a befogadási eljárást mindazonáltal ezekben az esetekben hivatali időn kívül is le kellett folytatni. A biztonsági tiszt köteles volt megvizsgálni a kiszabott elzárás tartamát a befogadás során, amely ha munkaszüneti napra esett, be kellett rendelni a befogadási, valamint a szabadítási eljárás végrehajtásában érintett hivatásos állományú tagot, munkavállalót is. (Egy befogadás hozzávetőleg három órát vesz igénybe, jelentős terhet róva az intézetekre.)³² Ilyen körülmények között nagy volt a túltöltés,

³¹ A szabálysértési elzárás végrehajtásának részletes szabályairól szóló 57/2014. (XII. 5.) BM rendelet 9–10. §

a jogellenes fogva tartás veszélye. A jelenleg hatályos szabályozás értelmében³³ az elkövetőt hivatali munkaidőn kívül csak akkor kell büntetés-végrehajtási intézetbe szállítani, ha a rendőrségi fogdába történő befogadására férőhely hiányában vagy az elkülönítési szabályok betartása miatt nincs lehetőség.

Az is gond, hogy míg a rendőrség órákban számolja a szabadságkorlátozást, addig a büntetés-végrehajtás „időszámítása” naptárinap-alapú. Ez a szabálysértési őrizet beszámításakor okozhat problémát.

Az elzárást töltők elhelyezése nehézséget okozhat azért is, mert ügyelni kell az elkülönítési szabályok betartására. Az elzárást töltők esetében is külön kell elhelyezni a nőket és a férfiakat, a dohányzókat és a nem dohányzókat, figyelembe kell venni az esetleges fertőzésveszélyt.

Nehézséget okoz, hogy az elővezető hatóság abban a ruházatban hozza be az elzárásost, amelyben elfogták. A jelentések szerint több alkalommal előfordult, hogy az illető ruházata hiányos (például papucs, rövidnadrág), vagy nem az évszaknak megfelelő volt (mert például a lakásáról hozták be), vagy akár nem volt rajta cipő. Ez gazdasági szempontból (ruházati rabsegély), valamint a fogvatartottak szempontjából (nincs a házirend szerinti elvárt öltözet) is gondot okoz, bár a büntetés-végrehajtási intézetek tisztasági csomagot és tiszta ruhát (többnyire egyházi és egyéb adományokból) biztosítanak.³⁴

A kapcsolattartói nyilatkozatokat a fogvatartott saját költségén postázza az érintetteknek, és a kitöltött nyilatkozat visszaérkezése után rögzítik kapcsolattartóként a hozzátartozót. Ez a procedúra sokszor hosszabb, mint a bent töltött idő, így kapcsolattartásra sok esetben nem kerül sor az elzárást töltők esetében. Ez is hozzájárul ahhoz, hogy a tipikusan rossz szociális helyzetű szabálysértők nem tudnak élni a jogszabályi rendelkezések által számukra biztosított olyan enyhébb szabályokkal, mint például hogy havonta legalább kétszer fogadhatnak látogatót, hetente háromszor tíz percet telefonálhatnak. A kapcsolattartás esetükben nem jellemző, mobiltelefont sem igényelnek.³⁵

A jelentések tanúsága szerint sok elzárást töltő nincs tisztában azzal, hogy meddig kell ott maradnia. Gyakran a fogva tartás során érkezik meg az újabb pénzbírságról, illetve annak átváltoztatásáról szóló határozat, egyik a másik

32 A helyzet a közelmúltban változott, a rendőrségnek jelentenek jelentős terhet az új szabályok.

33 Szabs.tv. 139. § (1b)

34 A Magyar Helsinki Bizottság jelentése A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet fiatalkorúak végrehajtását végző objektumában, 2013. június 3–4-én tett látogatásról, 18. o. <http://helsinki.hu/wp-content/uploads/HHC-jelentes-Szirmabesenyol.pdf>

35 A telefonhívások ára nagyon magas, a mobilhívás percdíja bruttó 93 forint.

után, így adódnak össze a rövidebb tartamú elzárások és kell végül akár egy évnél hosszabb időt is elzárásban töltenie egy szabálysértőnek.

A fókuszcsoporthoz tartozó adatfelvétel is kimutatta, hogy a büntetés-végrehajtás számára az elzárásra átváltoztatásról való határozatok jelentenek megnövekedett adminisztrációs terhet. Véleményük szerint szükséges volna ennek egyszerűsítése. A többi szabálysértéssel foglalkozó szerv leterheltségének, valamint a szabálysértési eljárás bonyolultabbá válásának és szélesebb intézményes leosztásának (például a kormányhivatalok is bevonódtak) tulajdonítják, hogy a határozatok sokszor nem felelnek meg a tartalmi követelményeknek. Nehéz követni az elévüléseket. Ilyenkor további egyeztetés szükséges, ami minden érintett szervnek pluszmunkát jelent.

A fókuszcsoporthoz tartozó adatfelvétel is kimutatta, hogy a büntetés-végrehajtás dolgozói úgy értékelik, hogy az új törvény új terheket ró a büntetés-végrehajtásra. Az, hogy a helyszíni bírság is átváltoztatható elzárásra, növelte az elzárások létszámát. Egy közterületen szemetelő vagy életvitelszerűen ott tartózkodó hajléktalan és egy életellenes bűncselekményért fogva tartott elítélt befogadásával, elhelyezésével, a vizsgálatokkal, a tájékoztatással, a munkáltatással kapcsolatos feladatok mennyisége szinte megegyezik. Ezt nem érzik indokoltnak: *„Nekünk ugyanannyi munka, holott a cselekmény százada annak, mint amit egy elítélt elkövet”* (reintegrációs tiszt).

Mindamellet a körökben van olyan vélemény is, hogy nem a cselekmény súlya szempontjából kell megítélni ezt a kérdést. Ha nem elzárást hajtának végre, akkor más fogvatartott jönne az elzárások helyett. A feladatuk a végrehajtás, nem tisztük megítélni, hogy milyen csoport esetében kell a szankciót végrehajtani. Az elzárásra átváltoztatások emelkedése kapcsán megjegyzi azt is, hogy az elzárások fogvatartottak létszáma gyakran kiszámíthatatlanul változik. Ez megnehezíti az elhelyezésüket, a körletek logisztikai elrendezését. Minél stabilabb a fogvatartotti létszám, annál könnyebb nyugodt, kiszámítható körleteket és zárkákat kialakítani. Emellett általánosságban csökkenő zsúfoltságot tapasztalnak, ami kihat az elzárások helyzetére és könnyebbé teszi az elhelyezésüket.

Az elzárások munkáltatása különböző mértékben okoz gondot a büntetés-végrehajtási intézetekben az intézetek nagysága és a rendelkezésre álló munkalehetőségek fényében. Az azonban általános vélemény, hogy a rövid időtartamú elzárások és a szabadulás bizonytalan időpontja jelentősen megnehezíti az elzárások foglalkoztatását. Ugyanis sok esetben nehezen követhetők az egy személlyel szembeni elzárásra átváltoztatásra váró végzé-

sek, valamint a fogvatartottak nem tudják, hogy a család ki tudja-e váltani az elzárás egy részét a pénzbírságok befizetésével.

Költségek

A szabálysértési elzárást töltők létszámának jelentős növekedése ellenére a büntetés-végrehajtási intézetek állománya nem bővült, holott az mindenképpen indokolt lenne, hiszen a hatszorosa növekedett elzárások végrehajtása jelentős többletfeladatot ró az intézetekre. A szabálysértési és a büntetőjogi elzárás végrehajtása a rendőrségre is jelentős többletterhet ró, hiszen amellett, hogy a rendőrség szabálysértési hatóságként jár el, az elővezetés és 2016. január 1-jétől az elkövetők körözése is rendőri feladat; a szabálysértéssel kapcsolatos rendőri eljárások száma évi egymillió fölött van. (A büntetés-végrehajtási intézetektől kapott adatok szerint az elzárás letöltésére a rendőrség által elővezetettek aránya jóval nagyobb, mint az önként jelentkezők száma.)

A szabálysértési elzáráson belül az úgynevezett egynapos elzárás további gyakorlati kérdéseket vet fel a költségek, valamint a munkateher oldaláról. Az egynapos elzárást töltők befogadásával, illetve szabadításával kapcsolatos adminisztrációs kötelezettségek ugyanazok, mint bármely más fogvatartott esetében, ez azonban jelentősen megnöveli az intézetek adminisztrációs terheit, hiszen például az egy-két napos szabálysértési elzárást töltők esetében a befogadási eljárás után a fogvatartottat már egyből a szabadításra is fel kell készíteni – miközben az intézetnek meg kell oldania az összes érkező fogvatartott befogadását, gyakran mindössze egyetlen nyilvántartási segédelőadóval. Ezekben az esetekben általában csak egyszerűsített, úgynevezett „biztonsági befogadási eljárást” tudnak lefolytatni. A „jövő-menő”, egynapos elzárást töltő fogvatartottak elzárása a gyakorlatban a következő további problémákat veti fel. Ha az illetőt elővezetik, akkor ennek költsége kilométerenként 450, de legalább hétezer forint, ha az érintett ezt nem tudja megfizetni, akkor az állam számára jelent költséget. Az elkövetőt befogadják, át-ésik majdnem a teljes befogadási procedúrán, a büntetés-végrehajtási állomány egy tagjának ez legalább két munkaórát vesz el. Zárkába már nem kerül, hiszen még aznap, hivatali időben távozik is az intézetből. Az intézet utazási utalvánnyal látja el, hogy hazamehessen (tipikusan Budapestre), ez minimum ezer forint költség az államnak. Az egynapos elzárás közvetlen költsége tehát személyenként legalább nyolcezer forint az ilyen elzárásos esetében, és jelentős a munkaerőigénye is.

Az elzárás megnövekedett költségei a hosszú tartamú elzárást töltőkkel szemben is felvetődnek. A büntetés-végrehajtásban dolgozók a végrehajtás jelenlegi rendszere és infrastruktúrája kapcsán beszélnek a megnövekedett költségekről: az a körülmény, hogy a hosszú tartamú elzárást az arra kijelölt, országos büntetés-végrehajtási intézetekben kell végrehajtani, jelentős extra költséget ró az államra. Az előállítás és szállítás költsége nagyon magas – nincs arányban a szabálysértési bírságokból származó bevételekkel.

Elzárás és túlszűfolttság

A hazai büntetés-végrehajtási intézetek átlagos telítettsége 2016-ban 131 százalék volt³⁶, valamint több büntetés-végrehajtási intézetben a zsúfolttságot jelentősen növeli, hogy a szabálysértési elzárást ott kell végrehajtani. Ilyenkor is gondoskodni kell a megfelelő számú zárkáról még abban az esetben is, ha éppen nincs a férőhelyeknek megfelelő számú elzárásra ítélt fogvatartott az intézetben. Az elzárást töltők elhelyezése azért is gond, mert ügyelni kell az elkülönítési szabályok betartására: külön kell elhelyezni a nőket és a férfiakat, a dohányzókat és a nemdohányzókat, figyelembe kell venni az esetleges fertőzésveszélyt.

2012 óta nagyjából állandó, kétszáz és négyszáz közötti a szabálysértési elzárást töltők száma. 2015. december 31-én 239, 2016. március 31-én 397 volt a létszám.³⁷ A szabálysértési elzárást töltők napi átlagos száma 2015-ben 281, 2016-ban 309, 2017 első hat hónapjában 207 fő volt.³⁸ Szinte minden intézetben vannak elzárást töltő fogvatartottak, az amúgy is zsúfoltabb megyei intézeteket érinti jobban a kérdés. Borsod-Abaúj-Zemplén megye a legzsúfoltabb, de sokan töltöttek elzárást a Szabolcs-Szatmár-Bereg és a Hajdú-Bihar Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben.³⁹ A befogadás a megyei házakban zajlik, a legtöbb esetben innen átszállítják a fogvatartottakat Pálhalmára, Szombathelyre, illetve Állampusztára.

A jelentések alapján a szabálysértési elzárás végrehajtási körülményei és a büntetés-végrehajtás enyhébb rezsimjei között érdemben nem érzékelhető különbség, sőt néhány szempontból rosszabb szabálysértési elzárást töltöttek,

³⁶ A büntetés-végrehajtás országos parancsnokának a Magyar Helsinki Bizottság adatkérésére adott válasza alapján (2017. május 5.)

³⁷ A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága képviselőjének *Az elzárás a büntetés-végrehajtás szemszögéből* című előadása a Magyar Helsinki Bizottság konferenciáján, 2016. március 31.

³⁸ BVOP-adatszolgáltatás, 2017. június 28.

³⁹ A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága képviselőjének... i. m.

mint bűncselekmény miatt kiszabott szabadságvesztést. Például a szankció jellegéből adódóan (rövidebb tartamú, legalábbis elvileg) nem vagy nehezen megoldható a programokon, munkáltatásban, oktatásban való részvétel. Ezt a gyakorlatot nem tartjuk helyesnek, bár az indokát értjük: mivel a büntetés-végrehajtási intézet és az elzárás végrehajtását szolgáló objektumok nincsenek elkülönítve, egy halmazként kell tekinteni a két csoportra a korlátozások kapcsán, ráadásul az intézet telítettsége a szabálysértési elzárás végrehajtási körülményeire is rányomja a bélyegét.

Fiatalkorúak helyzete

A szabálysértési elzárás intézménye a felnőttek esetében is sok tekintetben problematikus, de a fiatalkorúak szabálysértési elzárása több szempontból is különösen aggályos. Az uralkodó szakirodalmi álláspontokkal egyetértve, az empirikus kutatási eredmények alapján úgy gondoljuk, hogy a jogintézmény nem képes elérni a célját, kontraproduktív, és a fiatalkorúak személyiségére gyakorolt káros hatásai is vitathatatlanok. Az adatok szerint 2015-ben 705, 2016-ban 658 fiatalkorú töltött szabálysértési elzárást és az elzárások átlagos hossza hat, illetve hét nap volt.⁴⁰ Álláspontunk szerint a fiatalkorúak elzárása a hazánkra kötelező nemzetközi normákba ütközik. Így ellentétes a szabályozás a Magyarországon az 1991. évi LXIV. törvénnyel kihirdetett, a gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezményen (a továbbiakban: gyermekjogi egyezmény), emellett az ENSZ Közgyűlésének több határozatával és a Gyermekjogi Bizottság vonatkozó átfogó kommentárjával.⁴¹ Álláspontunk szerint azon, hogy a szankciórendszer nem felel meg a vonatkozó nemzetközi előírásokban lefektetett alapelveknek, érdemben a szabálysértési törvény legutóbbi, 2016. január 1-jétől hatályos változása sem segít. (A módosítás eredményeképp a jelenleg hatályos szöveg szerint a fiatalkorúak szabálysértési elzárás büntetése próbaidőre felfüggeszthető.) Álláspontunkat osztja számos szervezet, így például az Országos Bírósági Hivatal

⁴⁰ BVOP-adatszolgáltatás, 2017. június 28.

⁴¹ A gyermek mindenekfelett álló érdekének figyelembevétele a gyermekjogi egyezmény egyik általános alapelve, annak tartalma az egyes cikkekben jelenik meg részletesen. A fiatalkorúak elzárása több szempontból sem felel meg ezen alapelv az egyes cikkek kapcsán kifejtett tartalmának. Itt csak azt emelnénk ki, hogy az egyezmény 37. cikk c) pontja kimondja, hogy „a szabadságától megfosztott gyermekkel emberségesen és az emberi méltóságnak kijáró tisztelettel, életkorának megfelelő szükségleteinek figyelembevételével bánjanak”.

ezzel kapcsolatos előterjesztésében⁴² úgy fogalmazott, hogy a „*fiatalkorúakkal szemben folytatott szabálysértés esetén a szankciórendszer nem kellően differenciált*”, éppen ezért a „*büntetések háttérbe szorítása mellett a fiatalkorúak védelmét célzó intézkedések*” előtérbe helyezését javasolja. A szakmai érdekképviselői civil szervezetek döntő többsége osztja a kutatás nyomán megfogalmazott értékelésünket.

Az alapvető jogok biztosa 2012 áprilisában az Alkotmánybírósághoz fordult, és indítványában kérte a fiatalkorúak szabálysértési őrizetbe vételét és elzárását lehetővé tevő előírások megsemmisítését, mert álláspontja szerint a szabályozás következtében sérül a fiatalkorúak szabadsághoz és személyi biztonsághoz, valamint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga. Az Alkotmánybíróság elutasította az indítványt⁴³, megállapította, hogy „*a fiatalkorúak törvényekkel szembeni tisztelete súlyosan romlott, ami a normakövető felnőtté válás evidens társadalmi célját veszélyezteti*”. Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy „*a tulajdon és a közbiztonság védelmének, illetőleg a fiatalok deviáns életvitel felé vezető útról történő elterelésének célja bizonyos esetekben más módon nem, csakis a szigorú joghátrány kilátásba helyezésével és alkalmazásával érhető el*”.

Álláspontunk szerint ugyanakkor a jogalkotó a fiatalkorúak szabálysértési elzárását lehetővé téve nem veszi figyelembe a fiatalkorúak speciális igényeit. Túl azon, hogy a hatályos szabályozás a kifejtettek értelmében nemzetközi szerződésbe ütközik, számos elvi és gyakorlati problémát okoz. Olyan aránytalan jogkorlátozásokhoz vezethet ugyanis, amelyeknek súlyos következményei lehetnek a még kiforratlan személyiségű, minden impulzusra érzékeny fiatalkorúakra, és jelentős terhet rónak a szabálysértési elzárás végrehajtásáért felelős szervre. A szabálysértési elzárás (illetve a pénzbírság, helyszíni bírság, illetve a közérdekű munka helyébe lépő elzárás) hatálya alatt állók szabadságelvonásának végrehajtása a büntetés-végrehajtás feladata, és a fiatalkorúak szabálysértési elzárását is büntetés-végrehajtási intézetben kell végrehajtani. Az elzárás és a szabálysértési elzárás végrehajtását végző intézetek kijelöléséről szóló 173/2013. (V. 30.) kormányrendelet meghatározza az elzárás végrehajtását végző intézeteket. A kormányrendelet ér-

⁴² Az Országos Bírósági Hivatal előterjesztése a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény és a kapcsolódó törvények módosításáról a szabálysértési törvény módosításával kapcsolatban. 30.148-33/2012 OBH.

http://birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/obh/a_szerv_dontesei/szabalysertesi_javaslat_30148-33-2012.pdf

⁴³ 3142/2013. (VII. 16.) AB határozat.

telmében három intézet áll rendelkezésre a fiatalkorú elkövetők elhelyezésére azzal, hogy bizonyos esetekben (ha az előzetes fogva tartás és a házi őrizet beszámítása után az elzárásból kevesebb mint tizenöt nap van hátra, illetve ha a szabálysértési elzárást megelőző szabálysértési őrizet beszámítása után a szabálysértési elzárásból kevesebb mint tizenöt nap van hátra) a fiatalkorú elkövető a lakóhelye szerint illetékes, jogszabályban meghatározott tizenennyolc intézet valamelyikében is elhelyezhető. A szabálysértési elzárás büntetés-végrehajtási intézetben történő végrehajtása álláspontunk szerint az elkülönítési előírások és egyéb jogszabályi garanciák ellenére aggályos.

A fiataalt csak akkor lehet szabadítani, ha törvényes képviselője átveszi. Sokszor azonban az utóbbiak nem jelentkeznek, és az állomány tagjainak a felkutatásukra tett erőfeszítései is hiábavalók, így elzárás után a fiatalokat gyakran a gyermekvédelmi szakszolgálatnak adják át. További probléma, hogy az intézetek rendelkezésére álló feltételek és az elzárások viszonylag rövid időtartama miatt a fiatalkorú elzárást töltőket nincs lehetőség bevonni az általános iskolai oktatásba. Ennek az is oka, hogy a bizonyítvány beszerzése (illetve annak kiderítése, hogy hányadik osztályba jár a fiatalkorú) sem megoldható minden esetben a rendelkezésre álló sokszor igen rövid idő alatt. Akad, aki az iskolai hiányzást szülői vagy egyéb igazolással igyekszik hitelesíteni, hogy ne derüljön ki, a gyerek „börtönben” volt.

Bár egyszerre nem tölt szabálysértési elzárást büntetés-végrehajtási intézetben jelentős számú fiatalkorú (kettő-öt a napi átlagos szám), azt fontos hangsúlyozni, hogy az intézetek túlzsúfoltak, a körülmények általában rosszabbak. Egy fiatalkorú fogvatartott mindeközben szinte folyamatos törődést igényelne, ami, tekintettel arra, hogy egyszerre egy nevelő foglalkozik a szabálysértési elzárást töltőkkel, sokszor csak jelentős áldozatok árán kivitelezhető. A látogatások során feltárt következő példa szemlélteti a gyakorlati problémákat: három fiatalkorú (az egyikük tizenöt éves volt a cselekmény idején) összesen ezernyolcszáz forint értékű árut próbált meg eltulajdonítani egy bevásárlóközpontból, és míg ketten figyelmeztetéssel „megúszták”, egyikük, aki az eset előtt több mint egy évvel a barátnője bérletével utazott, rosszabbul járt. A bíróság ugyanis úgy ítélte meg, csak a szabálysértési elzárás fejezi ki kellőképpen a társadalom rosszallását, esetében semmilyen más büntetés, illetve intézkedés nem megfelelő szankció. A gyerek, aki így az iskolából egy hétig hiányzott, nyilván nem volt felkészülve arra, mi várja a börtönben, az intézet munkatársai így különös figyelmet fordítottak rá, igye-

keztek a lehetőségekhez képest enyhíteni a lány félelmét, szorongásait.⁴⁴ Az egyik büntetés-végrehajtási intézet beszámolója szerint az utóbbi két évben szabálysértési elzárást töltő fiatalkorúak között például volt olyan fiatalkorú fatolvaj, aki az édesapjával ment el fát vágni, ezért pénzbírságot szabtak ki rá, amit nem tudott befizetni, így a pénzbírságot elzárásra változtatták át.⁴⁵ Hasonlóképpen járt és büntetés-végrehajtási intézetben kötött ki egy fiatal, aki biciklizett és nem viselt láthatósági mellényt.⁴⁶ Előfordul, hogy tiltott prostitúció miatt szabnak ki pénzbírságot fiatalkorúakra, amelyet aztán ők nem tudnak befizetni, így elzárásra változtatják át azt is.⁴⁷

Az Országos Bírósági Hivatalnak a szabálysértési törvény módosítására vonatkozó előterjesztése is hangsúlyozta a fiatalkorúak védelmét. Az előterjesztés szerint *„indokolt lenne akár az is, ha a fiatalkorúak esetében a törvény kizárná a szabálysértési elzárás büntetés kiszabásának, a pénzbírság és a közérdekű munka szabálysértési elzárásra való átváltoztatásának lehetőségét, egyben kimondaná, hogy a fiatalkorúak által meg nem fizetett pénzbírságot adók módjára kell behajtani”*.

Javaslatában az Országos Bírósági Hivatal azt is kiemelte, hogy a szankciórendszer nem kellően differenciált, szükséges lenne a büntetések háttérbe szorítása mellett a fiatalkorúak védelmét célzó intézkedések előtérbe helyezése. Kapcsolódó probléma, hogy a szabálysértési törvény csak a 16–18 év közötti fiatalkorúak esetében teszi lehetővé a közérdekű munka kiszabását, illetve a meg nem fizetett pénzbírság közérdekű munkára átváltoztatását. Következésképpen 14 és 16 év közötti fiatalkorúra kiszabható elzárás, de közérdekű munka nem, valamint a meg nem fizetett pénzbírságot át lehet változtatni elzárásra, de közérdekű munkára nem.

A kutatásunkban megkérdezett büntetés-végrehajtási dolgozók különösen problémásnak tartják a fiatalkorúak elzárását. A széles körű alternatív szankciók rendszere az ő esetükben még fontosabb cél lenne (például magatartási szabályok előírása, jóvátételi munka, képzés). A jelenlegi szabályozásban a fiatalkorúak esetében nincs a büntetéseknek spektrumuk, tizenhat éves kor alatt a pénzbírság átváltoztatásánál egyből elzárás következik. Ez nem lehet cél, ezzel negatív hatást érnének el a fiatalkorúak esetében. A nevelési elvnek kellene érvényesülnie.

⁴⁴ A Magyar Helsinki Bizottság jelentése a Pálhalmai Országos Büntetés-végrehajtási Intézetben 2014. június 18-án tett látogatásról, 12. o.

⁴⁵ A gyermekek fogvatartása Magyarországon. http://helsinki.hu/wp-content/uploads/A_gyermekek_fogvatartasa_Magyarorszagon_HUN.pdf, 70. o.

⁴⁶ Uo.

⁴⁷ A Magyar Helsinki Bizottság jelentése a Pálhalmai... i. m. 2. o.

Az új intézmény, a végrehajtásában felfüggesztett elzárás működőképes szankció lehet, kérdés, hogy ez mennyivel enyhébb szankció, mint az elzárás és mennyiben van nevelő hatása. Célszerűnek tartanák, ha a szabálysértő fiataloknak lehetne magatartási szabályokat előírni.

A fókuszcsoporthoz alapján a büntetés-végrehajtási intézetekben dolgozó reintegrációs tisztek támogatnák a javítóintézetben való elzárás lehetőségét mint az elzárás egy realisabb, a börtönkörülményeknél kedvezőbbnek ítélt alternatíváját a fiatalok esetében – alternatív rezsimszabályokkal. Véleményük szerint egy pozitívabb környezetben alakíthatók a fiatalok.

Azzal kapcsolatban, hogy a Szabs.tv. 14 és 16 év között nem teszi lehetővé a közérdekűmunka-büntetés kiszabását, nem fogalmaznak meg kritikát: a munka törvénykönyve határozza meg a munkavégzés alsó korhatárát, a 14–16 évesek közérdekűmunka-végzése törvénybe ütköző gyermekmunka lenne. A munkavégzés helyett a 16 év alatti szabálysértőknél más módokon kellene bővíteni az alternatív szankciók körét, a 16 és 18 év közöttiekénél pedig a jóvátételi munka vagy képzés bizonyos fajtáját látják realis alternatívának, például szociális intézménynél, ahol a szabálysértési cselekmények súlyáról tanulhatnak.

„Az idő rövidsége miatt nem sok reintegrációs lehetőség van a BV-nek. Csak káros hatása lehet. Különösen, ha olyannal van elzárva, aki börtönviselt. Bár a törvény előírja a fiatalokkal való körültekintő bánásmódot és szigorú elkülönítést a többi fogvatartottól, a jelenlegi börtönkörülmények között nincs mód annyira differenciálni a fiatalokat, hogy megóvjuk őket a börtönártalmaktól” (reintegrációs tiszt).

A kutatás alapján megfogalmazott javaslatok

A bv. személyi állománya tagjaival készült interjúk szerint a szabálysértési eljárás végrehajtása az elkülönítési szabályok miatt növeli a túlsúlyfeszítést, az azonnaliság miatt nehézségeket okoz a befogadási eljárásban, megnehezíti a fogvatartottak foglalkoztatását, jelentős többletköltségekkel jár amellet, hogy a tiltott prostitúció, a tulajdonosi hozzájárulás nélküli építés, önkényes beköltözés miatt kiszabott elzárás, valamint az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése miatt kiszabott közérdekű munka átváltoztatása esetén végrehajtott elzárás a fókuszcsoporthoz részt vevők egybehangzó álláspontja szerint nem bír elrettentő erővel és nem alkalmas szociális nehézségek megoldására.

Az előbbieik alapján indokolt az anyagi jogi szabályok módosítása. Ez felveti egyes tényállások esetén a dekriminalizációt, más esetekben az elzárással fenyegetettség korlátozását. A javaslat nyomán olyan szankció lenne alkalmazható, amely – az elzárással ellentétben – alkalmas arra, hogy elérje célját.

A kutatásban bemutatott esettanulmányok számítási példái is bizonyítják, hogy alternatív, szabadságelvonással nem járó szankciók alkalmazásával jelentős anyagi megtakarítás lenne elérhető, és a szankció célja is szélesebb körben valósulna meg. Szóbeli és írásbeli figyelmeztetések fokozatos rendszere, közérdekű munka és a közvetítői eljárás szélesebb körű alkalmazása nemcsak jelentős anyagi előnnyel járna a szabálysértési hatóságok, a bíróságok és a büntetés-végrehajtás számára, de társadalmilag is előnyös lenne. Figyelmeztetés, valamint helyszíni bírság esetén lehetővé kellene tenni, hogy például a kerékpár hiányos felszerelése esetén 14 napon belül bemutatható legyen a hatóságnál a szabályoknak megfelelő kerékpár. Olyan esetekben tehát, ahol a hiányosság orvosolható, az ehhez hasonló szankciók a gyakorlatban előzik meg a jövőbeni szabálysértést.

Indokolt a szabálysértési szankciórendszer bővítése és diverzifikálása, ezzel a hatékonyabb szabálysértési rendszer kialakítása.

A kutatási eredmények, valamint szakirodalmi álláspontok is bizonyítják, hogy a Szabs.tv. fiatalkorúak esetében több területen nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. A fiatalkorúak szankciórendszere korlátozott, nem ad lehetőséget az egyéniesítésre. Különösen a 16 éven aluliaknál indokolt bővíteni az alternatív szankciók körét, hogy a pénzbírság átváltoztatásánál ne egyből az elzárás következzen. A bv. személyi állományának tagjai igazolták, hogy a rövid tartamú bebörtönzés költséges és káros a fiatalkorú személyiségére.

Indokolt lenne megteremteni az elzárás javítóintézetekben történő végrehajtásának lehetőségét. Új, szabadságelvonással nem járó szankciók mellett érdemes megfontolni a fiatalkorúak magatartási szabályai bevezetését is.

A szabálysértési elzárást töltők jelentős része a társadalom peremén él, egészségi vagy akár súlyos pszichoszociális gondokkal küszködik. Értelmetlen és szükségtelen a túlszűfolt intézetekben elhelyezni a súlyos problémákkal küszködő szabálysértőket, ezzel aránytalan terhet róva a büntetés-végrehajtásra.

Az élethelyzetből fakadó szabálysértések esetében az elzárás költségeit inkább a szociális ellátórendszer fejlesztésére lenne célszerű fordítani. Társadalmi költségeit tekintve kétségkívül olcsóbb megoldás, szociálpolitikai beavatkozásokkal hatékonyabban kezelhető az érintettek élethelyzete, ekként is hozzájárulva a sokszor szabálysértésekhez vezető élethelyzetek feloldásához.